

我國公益信託與環境保護法制與實踐之檢視^{*}



作者文獻

傅玲靜

政治大學法學院專任教授

摘要

本文檢視臺灣環境公益信託法制與實踐，指出環境公益信託相關辦法施行雖逾二十年，卻因制度設計之故而實務上僅有二例成功案例。本文分析環境公益信託的法制困境，包含法規偏重給付型信託、對環保團體之稅制誘因不足、土地取得受限等。文中另觀察並比較英、美、日、德等國之法制，建議未來應從受託人資格、租稅優惠制度、土地法規配套等著手短期改革，長遠則應將公益信託制度自傳統信託法中獨立規範，以活化制度，始能使環境公益信託真正發揮功能。

目次

- 壹、前言
- 貳、環境公益信託相關法制之觀察
- 參、民間參與環境保護實踐現況之觀察
- 肆、環境保護與公益信託之法制與現況的交錯及檢討
- 伍、結語

壹、前言

一、研究範圍

信託制度起源於英國，係為他人利益管理財產之制度，為委託人、受託人及受益人間以財產權為中心之法律關係，由於其運用富彈性，先進國家皆加以立法規範並廣泛應用。而公益信託制度即為以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為

DOI：10.53106/1025593137001

關鍵詞：公益信託、環境公益信託、經營型公益信託、國民信託、環境教育法

^{*} 本文初稿發表於2024年度信託實務與理論的對話研討會，後經增補修正完成。

作者感謝與談人葉賽鶯教授、林育廷副教授、沈君玲法官及李佩昌律師提出的補充及指正意見。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

目的之信託，在歐美等國已發展多年。我國於1996年1月施行之信託法，參考日本、韓國及美國之信託法制規範¹，針對公益信託於第69條至第85條以專章規定之，並依信託法第85條規定，授權公益信託之各目的事業主管機關訂定公益信託之許可及監督辦法。由行政院各部會依其職掌權限訂定並發布之公益信託許可及監督辦法，現行共計有下列13個。（如表1）

就本文關心的主題而言，如依環境基本

法第2條第1項關於廣義之環境定義²，則與環境保護有關者範圍非常廣泛，包括天然環境、自然資源、野生動物、土地規劃及經濟社會文化等各種面向，而及於環境部、農業部、海洋委員會、文化部、內政部、甚至國家發展委員會等訂定發布之相關辦法。惟就狹義之環境定義而言，環境保護主要包括污染防治（例如空氣污染、水污染、土壤及地下水污染、噪音污染、廢棄物清理等）、氣候變遷、自然資源與生物多樣性之保育與

表1 現行公益信託許可及監督辦法（至2025年12月31日）

辦法名稱	目的事業主管機關	發布日期	施行日期
法務公益信託許可及監督辦法	法務部	1996.12.4	1996.12.6
內政業務公益信託許可及監督辦法	內政部	2000.12.30	2001.1.1
消費者保護公益信託許可及監督辦法	行政院消費者保護委員會 行政院	2002.10.2	2002.10.4
文化公益信託許可及監督辦法	文化部	2002.12.9	2002.12.11
原子能業務公益信託許可及監督辦法	核能安全委員會	2003.3.26	2003.3.28
環境保護公益信託許可及監督辦法	環境部	2003.5.14	2003.5.16
教育業務公益信託許可及監督辦法 ³	教育部	2003.6.16	2003.6.18
社會福利公益信託許可及監督辦法	衛生福利部	2004.5.5	2003.7.23
勞動業務公益信託許可及監督辦法 ⁴	勞動部	2004.3.14	2004.3.16
銀行相關業務公益信託許可及監督辦法	銀行法之主管機關	2004.6.30	2004.7.2
海洋公益信託許可及監督辦法	海洋委員會	2009.6.6	2009.6.8
公共治理與社會發展業務公益信託許可及監督辦法	國家發展委員會	2015.7.31	2015.8.2
農業公益信託許可及監督辦法	農業部	2024.10.9	2024.10.11

資料來源：本文整理。

¹ 參見信託法第69條之立法理由，立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00EE7D8DE0C9000000000000000000001400000000400FFFFD00^01585084122900^000000000000>（最後瀏覽日：2025/12/31）。

² 環境基本法第2條第1項：「本法所稱環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。」

³ 該辦法原名稱為「教育公益信託許可及監督辦法」，於2015年10月29日修正名稱為「教育業務公益信託許可及監督辦法」，並於第3條增列「體育業務」。與體育有關之公益信託，原由當時行政院體育委員會2002年8月5日訂定發布之「體育業務公益信託許可及監督辦法」規範，該辦法後由教育部於2015年12月7日廢止。然因運動部於2025年9月成立，教育業務公益信託許可及監督辦法於2025年11月3日修正刪除「體育業務」一詞，即與體育業務有關之公益信託，應由運動部另行訂定相關公益信託許可及監督辦法規範之。

⁴ 該辦法原名稱為「勞動力發展業務公益信託許可及監督辦法」，2023年3月14日修正為現行名稱。

本檔案僅供試閱，完整內容請見本刊或月旦知識庫。

棲地保護等面向⁵，分別涉及環境部、農業部、海洋委員會及內政部之權限，因此本文關於環境保護公益信託制度，在法制面向上即集中觀察環境保護公益信託許可及監督辦法（下稱「環境公益信託辦法」）、農業公益信託許可及監督辦法（下稱「農業公益信託辦法」）⁶、海洋公益信託許可及監督辦法（下稱「海洋公益信託辦法」）⁷及內政業務公益信託許可及監督辦法（下稱「內政公益信託辦法」）⁸（即表1中以灰底標明者）。易言之，文化資產保存雖為運用公益信託較成功的適例，但並非本文研究的對象，特此說明。

二、問題意識

公益信託本質上並不著重於信託財產的保全或增值，而是重視信託財產的運用及管理是否合乎設立之公益目的⁹。目前國內不

乏以成立基金的方式設立之公益信託，受託人多為銀行¹⁰，以受託人對於符合特定資格之受益人提供一定財產給付（如獎助金或資金贊助）之給付型公益信託基金為大宗，少見由受託人自行直接經營公益事業之經營型公益信託基金¹¹，且無任何一個與環境保護有關的公益信託基金。

儘管環境公益信託辦法於2003年5月即生效施行，然至2025年依法許可設立之環境公益信託僅有二例：一為2011年6月位於新竹縣芎林鄉的「環境保護公益信託自然谷環境教育基地」（下稱「自然谷環境教育基地」），以保育基地內之森林及生態為目的；另一則為時隔13年後經過多方努力始於2024年10月於南投縣中興新村後山的「明知山有虎環境保護公益信託」，以保育石虎棲地為目的¹²。二者以自然生態及物種保育為宗旨，理論上應屬於由農業部主管之公益信

⁵ 關於環境法的核心領域，參見Michael Klopfer/Wolfgang Durner, Umweltrecht, 3. Aufl., 2020, § 1 Rn. 22。

⁶ 農業公益信託，係指與農業業務有關之公益信託，至於農業業務，依農業公益信託許可及監督辦法第3條第2項規定，係指「從事農糧、漁業、林業、畜產之生產銷售、動植物防疫檢疫、動物保護、自然保育、水土保持與農村發展、農田水利、農業金融與農業保險、農業科技、獸醫科技、農業藥物、生物多樣性、區域性農業、植物種苗、特用作物等業務事項。」其中水土保持、自然保育及生物多樣性，為屬於環境法核心領域之典型事項。

⁷ 海洋公益信託，係指「以從事與海洋有關之權益維護、執法巡護、生態保護、產業發展、文化遊憩、研究調查、教育培訓或其他有關海洋事務為目的及其執行人員之照護，其設立及受託人經主管機關許可之公益信託」（海洋公益信託辦法第3條），其中生態保護亦為環境法核心領域之典型事項。

⁸ 內政公益信託，係指「指以從事民政、戶政、役政、地政、人民團體、合作事業、營建、警政、消防、入出國及移民或其他有關內政業務為目的，其設立及受託人經主管機關許可之公益信託」（內政公益信託辦法第3條），而物種棲地管理、濕地保育、海岸管理及國家公園等與自然生態有關之事項，主管機關為內政部。

⁹ 王志誠、賴源河，現代信託法論，三版，頁28，2002年。

¹⁰ 2025年第4季以銀行為受託人之公益信託共225件，總財產逾新台幣750億元；參見民國一一四年度第四季公益信託業務統計一覽表（截至114/12/31），中華民國信託業商業同業公會https://www.trust.org.tw/upload/New_114Q4.xlsx（最後瀏覽日：2025/12/31）。

¹¹ 關於概念之說明，參見潘秀菊，信託理財面面觀，三版，元照，頁11-12，2021年；關於經營型公益信託之現況及於租稅優惠上所遇之困境，參見監察院調查報告，2020年8月3日，頁36-39，<https://cybsbox.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/59825>（最後瀏覽日：2025/12/31）。

¹² 明知山有虎環境公益信託成立 護石虎棲息環境，2024年10月25日，中央社，<https://www.cna.com.tw/>